Junho de 2004

A nova reforma universitária[1]

Simon Schwartzman

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS

A nova proposta de reforma universitária divulgada pelo Ministério da Educação traz muitas idéias interessantes, como a afirmação da importância estratégica da educação, o reconhecimento da pluralidade e diversidade das instituições, a reafirmação do princípio da autonomia associada a mecanismos de avaliação, a preocupação simultânea com a qualidade e a inclusão social, e propostas específicas de mudanças nos sistemas de financiamento, gestão e organização das instituições, com a introdução do novo ciclo básico e o questionamento do sistema departamental. Existem também propostas inovadoras sobre o papel do setor privado. Uma reforma deste alcance não poderia ser implantada por decreto ou medida provisória, e o Ministério tem estimulado um amplo processo de consultas e discussões, que talvez peque por dar demasiado poder aos grupos de interesse contra as mudanças que existem no meio universitário, mas é também uma oportunidade importante de educação e conhecimento para todos. É irrealista pensar que tudo isto vai culminar em um sistema novinho em folha, já vigorando a partir do ano que vem, já que exige muito mais do que uma simples troca de legislação; mas pode ser o ponto de partida para mudanças profundas, que poderão ir se dando ao longo dos próximos anos.

Autonomia e financiamento

Na parte de autonomia e financiamento, existe a proposta de criação de um fundo integrado para o sistema federal, no lugar de orçamentos aprovados de forma separada para cada instituição. É uma proposta importante, se isto significar que a distribuição dos recursos entre as universidades passará a ser feita de forma integrada, conforme critérios de desempenho e mérito. Hoje, os gastos *per capita* das universidades federais variam enormemente, o aluno de uma mesma carreira pode custar dez vezes mais em uma instituição do que em outra, e não há incentivos para que as universidades usem melhor os recursos que recebem. Quase todo o dinheiro é gasto em salários e aposentadorias, pagos diretamente pelo governo federal, e professores e pessoal administrativo são funcionários públicos, com estabilidade asssegurada. Os salários são uniformes para todo o país, pelo princípio da isonomia, e as universidades não têm autonomia nem liberdade para pagar mais a um professor excepcional, ou demitir o professor incompetente, ou de uma matéria para qual não existem alunos. Sem mexer no regime jurídico único, dando às universidades autonomia e responsabilidade pela própria política de pessoal, e sem

[1] Este texto reflete as opiniões do autor, e não do Instituto do qual ele faz parte.

introduzir critérios de financiamento baseados em análises de custo/benefício e metas de desempenho, o fundo só teria a função de garantir o que já existe. A transição do atual regime para um outro pode levar tempo, e seria importante que o Ministério definisse, com clareza, as modificações legais e institucionais que pretende introduzir, e o horizonte de tempo para que elas ocorram.

Para o setor privado, a proposta é dispensar as universidades privadas de pagar impostos, em troca de um aumento de 20% de matrículas na forma de bolsas de estudo gratuitas. Para o Ministério da Educação, seria um bom negócio, porque seu orçamento ficaria intacto, e o custo seria pago com impostos que deixam de ir para a caixa do governo, a um preço por aluno bem menor do que custa, na média, um estudantes do sistema público federal. Mas os economistas nos ensinam que "não existe almoço grátis". Não é fácil estimar quanto o governo deixaria de arrecadar para pagar isto. Mas podemos imaginar que, se o setor privado cobra pelo menos 300 reais por mês de cada aluno, um aumento de 20% da matrícula, sobre o total atual de 2.5 milhões de estudantes, teria um custo de quase dois bilhões de reais ao ano. Se o setor privado obtiver menos benefícios fiscais do que isto, tratará de compensar aumentando os preços das anuidades, ou comprimindo os salários dos professores e os gastos em serviços e infraestrutura. Ou pagará o governo, na forma de impostos não recebidos, ou pagarão os outros alunos, na firma de mensalidades maiores ou serviços piores. Se o governo está disposto a aumentar os gastos em educação por este montante, haveria que pensar se não seria melhor destiná-lo à melhora da educação fundamental, em vez de financiar a expansão do ensino superior. Esta proposta pode levar ainda a interromper todo um trabalho que vinha sendo feito para identificar quais as instituições privadas que são efetivamente filantrópicas das que têm objetivos de lucro. As filantrópicas, que já têm isenção de impostos, perderiam muito com esta política, enquanto que as lucrativas fariam um excelente negócio.

O Ministério propõe ainda uma loteria para financiar as universidades públicas, não considerando o fato de que as loterias significam, na prática, tirar dinheiro da população mais pobre para financiar um segmento relativamente mais rico, que são os estudantes de nível superior. Se o governo vai arrecadar mais este dinheiro da população, devem haver melhores destinações (hoje, uma percentagem do dinheiro de loterias já é utilizado para o crédito educativo).

Finalmente, o Ministério dá um passo atrás na idéia, que já havia sido colocada na agenda por Cristóvam Buarque, de começar a discutir formas de cobrança da educação superior pública de alunos que podem pagar, o que já ocorre na maioria dos países em todo o mundo, mas volta a ser considerado um assunto tabu entre nós.

Gestão

Na parte de gestão, o fundamental seria um sistema adequado de incentivos que faça com que os dirigentes das universidades se esforcem para gastar bem os recursos que recebem. Isto se consegue com um bom sistema de avaliação, recursos distribuidos por critérios de desempenho (ou em função de projetos bem definidos de melhoria e desenvolvimento), e mudanças de legislação que permitam dotar as universidades de um orçamentos global, mexer nos gastos de pessoal nos procedimentos de compras e

licitações. Além de requerer mudanças profundas na legislação, alterando o status legal das universidades e de seus professores e funcionários, é muito improvável que um sistema de gerenciamento competitivo possa coexistir com o princípio da eleição direta de reitores, que o documento do Ministério reafirma. No resto do mundo, as universidades abrem espaço para a participação de professores e alunos em suas decisões, mas os governos não abrem mão da responsabilidade e do direito de escolher dirigentes cuja principal responsabilidade não é para com as corporações universitárias, e sim para com sociedade mais ampla que as sustentam.

O documento do Ministério reafirma a importância da avaliação, mas em termos muito gerais. O dilema aqui é entre a introdução de sistemas que produzam indicadores claros e comparáveis de qualidade por curso, inteligíveis para o público e que sirvam de base para políticas de apoio e financiamento, e sistemas mais complexos, baseados em auto-avaliações, muito úteis para as instituições, mas que não ajudam na criação de um ambiente mais competitivo por qualidade e desempenho. A questão de quem faz as avaliações também não é discutida: a opção, em muitos países, tem sido a criação de agências ou organismos de avaliação independentes tanto do Ministério da Educação quanto das universidades. Enquanto isto, teme-se pela sobrevivência do "provão", desfigurado pelo fim da obrigadoriedade e pela introdução de um sistema ainda não esclarecido de amostragem.

Acesso, conteúdos e programas

O documento do Ministério propõe a manutenção e a obrigatoriedade do Exame Nacional de Ensino Médio, o ENEM, o que é um avanço em relação à gestão de Cristóvão Buarque, que pretendia sua extinção. A vantagem do ENEM, se bem implementada. é que ele pode permitir o estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino médio, na linha dos sistemas de Baccaleaureat francês, do Abitur alemão, do "A Level" inglês ou, nos Estados Unidos, o Scholastic Aptitude Test, que tem objetivo diferente. É importante entender bem o que estes exames fazem e não fazem, e conhecer bem a experiência de outros países, para ver se não estamos entrando por um caminho equivocado.

Em nenhum país do mundo existe um mesmo exame para todos os estudantes. Na França, existe um "Bac" geral, com várias subdivisões, e outro tecnológico; na Alemanha só fazem o Abitur os estudantes que querem fazer carreiras universitárias. Nos Estados Unidos, o SAT é facultativo, embora solicitado pela maioria das universidades. A proposta do MEC mistura duas funções diferentes deste tipo de exame, a aferição de conhecimentos obtidos nas escolas secundárias, que deve ser diferenciada, e a de aferição de habilidades gerais para o desempenho no ensino superior, que pode ser geral quando combinada com outros critérios de avaliação de competências, mas só se aplica, normalmente, aos candidatos às universidades. No primeiro caso, trata-se de um exame que aprova ou reprova os estudantes; no segundo caso, trata-se de um instrumento para estimar as habilidades e potencialidades das pessoas, que não pode ser utilizado para aprovar ou reprovar ninguém. Existe controvérsia sobre se o ENEM se aproxima mais da primeira do que da segunda função, mas é evidente que ele não inclui as avaliações de conhecimentos e competências específicas que são típicas do Bac e outros exames

semelhantes. Amarrar todo o ensino secundário brasileiro a uma prova única deste tipo pode ter consequências extremamente sérias sobre a orientação e o funcionamento do ensino médio, que precisam ser compreendidas e analisadas em profundidade.

A volta à antiga idéia do ciclo básico, já tentada, sem muito sucesso, depois da Reforma Universitária de 1968, é muito interessante, e está na linha das inovações sendo implementadas atualmente na Comunidade Européia, o chamado "processo de Bologna", que prevê um sistema de três anos de formação geral básica, dois de especialização profissional, de mestrado, e três de formação avançada, ou doutorado, com as devidas adaptações. A Academia Brasileira de Ciências tem discutido uma proposta na mesma linha. Um sistema deste tipo permitiria que o estudante entrasse no ensino superior sem ter que decidir a carreira logo no início, abriria espaço tanto para a formação geral quanto para a formação tecnológica e "vocacional", em cursos curtos, ou para cursos introdutórios para as carreiras profissionais de nivel superior; e permitiria que a opção por carreiras mais avançadas fosse feita a partir dos resultados do desempenho neste ciclo, e nao em um vestibular inicial. Uma outra vantagem deste sistema seria ajudar a acabar com esta anomalia que é o mestrado acadêmico que ainda prolifera no Brasil, quando em todo o mundo os mestrados são programas de no máximo dois anos, voltados para a formação profissional.

Precisamos entender melhor, no entanto, porque as tentativas anteriores de implantar o ciclo básico fracassaram. Uma possível explicação é que os alunos já eram selecionados em vestibulares muito competitivos para os cursos especializados, e não se interessavam pelos cursos gerais. A outra é que, com o sistema de departamentos, os ciclos básicos eram órfãos, sem ninguém se interessando por eles – o mesmo ocorrendo hoje, aliás, com a maioria dos cursos de graduação nas universidades públicas, dirigidos por coordenadores sem poder efetivo e sem recursos e autoridade próprios. Como no passado, o novo ciclo básico corre o risco peramecer como "lata de lixo" dos departamentos acadêmicos, e fracassar. Este novo sistema deveria ser implantado de forma gradativa, por adesão das instituições, testando seu funcionamento e sua viabiliade, e nunca por uma mudança brusca introduzida por legislação.

Inclusão social

O Ministério da Educação parece estar recuando das propostas mais extremas de inclusão social a partir de cotas, e já fala em gradualismo, tanto na introdução de cotas por cursos, quanto em redução das cotas ao longo de cinco anos. Como mais de 40% dos estudantes de nível superior no setor público já vêm de escolas públicas, o impacto desta cota não é muito signficativo para o conjunto, embora possa sê-lo para determinadas instituições e cursos. O documento mostra ainda preocupação com os problemas de convivência entre alunos de níveis muito diferentes nos mesmos cursos, sugerindo uma discussão sobre possíveis políticas para reduzir estas diferenças.

É óbvio que uma política efetiva de inclusão deveria se dar pela melhoria do ensino básico, mas o argumento de que não se pode esperar isto para começar a implementar uma política afirmativa no nível superior é bastante convincente. Existem problemas sérios com as regras de admissão que têm sido propostas, sobretudo em

relação às cotas raciais, dada a inexistência de divisões raciais claras na população brasileira, e apesar das claras diferenças de oportunidade que afetam a população mais pobre, sobretudo de origem africana. Seja como for, as regras de admissão são somente um dos componentes, e talvez o mais fácil, de que seria uma verdadeira política de inclusão. Muito mais importante é apoiar os estudantes buscam entrar ou entram sem preparo anterior, e sem condições materiais de dedicar tempo e esforço aos estudos. De nada adianta abrir a porta de entrada, se a porta de saída continua fechada. Este apoio requer o desenvolvimento de cursos adequados preparação, como vários que já existem, orientados para estudantes negros e de baixa renda, e que não tiveram boas oportunidades de educação média; de recuperação, uma vez admitidos nas universidades; a implantação de novas carreiras de natureza mais prática, que não requeiram a mesma formação acadêmica das tradicionais; e apoio financeiro, na forma de bolsas de estudo, a estudantes que precisariam trabalhar para se sustentar. Um novo ciclo básico, com suficiente flexibilidade e recursos para atender a estudantes de diferentes perfis, poderia ajudar muito.

Universidades de elite ou universidade para todos?

Em todo o mundo, os sistemas de educação superior têm que lidar, ao mesmo tempo, com a necessidade de desenvolver e manter instituições de alto nível, dedicadas à formação de pessoas capazes de participar da revolução científica e tecnológica que não cessa, e incorporar ao ensino superior o número crescente de jovens que querem continuar estudando depois da escola secundária, ou média. A idéia da "indissolubilidade do ensino, pesquisa e extensão" foi pensada quando as universidades eram pequenas, duzentos anos atrás, e mesmo assim nunca foi realmente aplicada em nenhuma parte do mundo. O Ministério da Educação, em seu documento, deixa de lado a questão da excelência acadêmica, e não fala da necessidade de fazer com que pelo menos algumas universidades brasileiras adquiram e mantenham padrões internacionais de qualidade, o que requeria investimentos diferenciados e uma estrutura legal apropriada para o gerenciamento eficiente e a captação de recursos. Ao mesmo tempo, o governo vem falando em "universidade para todos" – uma proposta realmente estranha, se pensamos que nos países mais desenvolvidos a matrícula de nível superior não vai muito além dos 50% dos jovens, e a maioria dos estudantes estão em *colleges*, cursos curtos, cursos tecnológicos, e não em carreiras universitárias propriamente ditas. A tentativa de implantação de uma política de "universidade para todos" pode ter como consequência a perda da qualidade que ainda resta em nossas principais universidades públicas, fortalecendo o ensino superior privado de elite, sem que se possa esperar, no entanto, que o setor privado possa arcar com os custos de pesquisa e formação científica e técnica de alto nível.

As pontes entre a educação superior e a educação básica

Finalmente, o documento do Ministério da Educação não aborda um tema crucial, que é o do papel do sistema universitário na formação de professores para a educação básica. Ainda que seja um tema especializado, que está por isto fora do escopo do documento (que tampouco discute os problemas de formação em outras áreas específicas, como da saúde ou das engenharias), o tema da formação de professores afeta diretamente

a questão da eqüidade, e por isto merece atenção especial. Hoje, as principais universidades não formam professores para o ensino médio, a qualificação proporcionada pelos cursos de pedagogia e faculdades de educação deixa muito a desejar, e o governo não tem uma política específica de apoio ao desenvolvimento da pesquisa educacional, para a qual o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP poderia contribuir, abrindo seus dados para a comunidade de especialistas e criando um sistema competitivo de financiamento de estudos e pesquisas, entre outras medidas. Não deixa de ser preocupante o fato de que, diante dos gravíssimos problemas que afetam nossa educação básica, o primeiro esforço do Ministério da Educação, preocupado como está com as questões de equidade, tenha sido em propor uma política para o ensino superior, aonde, apesar dos pesares, a situação é muito melhor do que a que ocorre no ensino médio e no ensino fundamental em grande parte do país.